

Analisi di alcune politiche pubbliche nel sistema federale svizzero

Autore: Sabetta Sergio Benedetto

In: Diritto civile e commerciale

A)

Assicurazione di invalidità

B)

Politica cantonale dei rifiuti.

Il sistema federale svizzero risulta fondato su Parlamenti di “milizia” in cui i parlamentari non essendo dei professionisti della politica, ossia esercitando questa funzione a titolo secondario, non dispongono delle conoscenze e tempo necessario per gestire direttamente il processo decisionale, ma delegano sempre più verso l’amministrazione.

Da notare che le leggi emanate dal potere legislativo sono sempre più leggi-quadro che fissano i principi generali lasciando ampi spazi di comunicazione all'amministrazione federale, cantonale o comunale.

Ogni legge presenta zone grigie di incertezza fondamentali per l'implementazione della decisione, queste zone di manovra permettono l'applicazione di una stessa legge quadro in modo diverso per ogni cantone.

A)
Assicurazione di invalidità.

Il primo caso in esame è la legge sull'assicurazione d'invalidità (LAI), vari fattori influiscono sulla salute psichica:

Lavoro - condizioni di lavoro più esigenti con necessità di una maggiore produttività, compiti più complessi, riconoscimenti ridotti, mobbing e conflitti, incertezza dell'impiego, disoccupazione.

Società -
individualismo crescente, stress del modo di vita urbano, limiti della rete familiare/sociale in ambiente urbano, pressione del controllo sociale in ambiente rurale.

Famiglia -

carenze affettive, destrutturazione del nucleo familiare, combinazione lavoro e compiti domestici, monoparentalità, violenze, sostegno familiare a parenti ammalati, handicappati e anziani.

Povertà

-

condizioni peggiori dei working poors, stress per situazioni difficili e socialmente stigmatizzate, incapacità di elaborare progetti, limiti di accesso alle cure.

Età

-

aumento dei disturbi in rapporto all'aumentare dell'età.

Diverse le cause dell'incremento del numero di persone invalide psichiche a cui è correlato un aumento di rendite d'invalidità psichica.

.

Evoluzione dell'ambiente economico, con eliminazione dei posti a rendimento ridotto e indirizzo dei lavoratori anziani verso l'AI e/o le casse pensioni.

.

Evoluzione demografica, con aumento del numero assoluto di persone nei gruppi a rischio (55 - 64 anni) e incremento dei lavoratori immigrati provenienti da zone di conflitti.

.

Abbandono della responsabilità sociale delle imprese.

.

Lunghezza delle procedure AI, cronicizzazione delle malattie con sotto - dotazione di personale nelle strutture.

.

Progressi medici, le persone invalide vivono più a lungo.

.

Disoccupazione di lunga durata.

.

Inserimento professionale delle donne sul mercato del lavoro con conseguente diritto alla rendita.

Il 1° gennaio 2004 è entrata in vigore la IV revisione della LAI, gli obiettivi erano :

.

Consolidare le finanze;

.

Adottare le prestazioni in modo mirato;

.

Rafforzare la sorveglianza della Confederazione;

.

Semplificare le strutture e i processi.

Il consolidamento finanziario si concentrava in particolare:

.

Soppressione della rendita complementare per congiunti;

.

Soppressione della rendita per casi gravi;

.

Creazione di un diritto alle prestazioni complementari per $\frac{1}{4}$ della rendita;

.

Controllo dei costi;

.

Finanziamento della ricerca per progetti piloti.

Il riadattamento delle prestazioni portava a considerare questi in forma primaria sulla rendita con una estesa gamma di prestazioni: orientamento, collocamento, indennità giornaliera, riconversione, spese di spostamento e perfezionamento.

I servizi medici regionali subivano una uniformizzazione, puntando all'innalzamento del livello di efficacia ed efficienza, mentre le rendite erano fissate al 40% di invalidità

-

¼, 50% - 1/2, 60% - ¾ e 70% - rendita intera.

Ma già nel giugno 2005 sorgeva la necessità di una V revisione della legge, come da messaggio del Consiglio federale.

Veniva proposto un finanziamento aggiuntivo da 1.4 a 1.5% dei contributi ed un aumento dell'IVA di + 0,8 punti.

Gli obiettivi sono costituiti da:

.

Mantenere la capacità di guadagno;

Alleggerimento del budget di 596 Milioni di Frs fino al 2025;

Riduzione del 20% del numero di nuove rendite;

Determinazione e intervento precoci;

Rafforzamento delle misure di reinserimento;

Restrizione mirata delle prestazioni;

.

Armonizzazione e uniformizzazione ;

.

Entrata in vigore della legge nel 2007;

.

Modifica tasso IVA (+ 0,8 punti) nel 2008;

.

Equilibrio dei conti nel 2009;

.

Risanamento del debito entro il 2004.

Le misure proposte per porre un freno all'aumento delle rendite sono:

.

L'identificazione il più presto possibile dell'incapacità di lavoro, con conseguente rapido esame della situazione e valutazione delle misure;

.

Evitare una concessione di rendita, ma al contrario mantenimento dell'impiego attuale o riconversione professionale;

.

Obbligo di collaborare, con riduzione del tempo di attuazione e quale sanzione la riduzione delle prestazioni possibili;

.

Priorità al riadattamento con ricorso alla rendita in casi estremi e solo con una durata minima di contribuzione di 3 anni.

Anche l'indennità giornaliera è stata revisionata con l'obiettivo di sopprimere il disincentivo al lavoro fornito dalla rendita, questa viene riconosciuta durante le misure di riadattamento solo se l'incapacità di guadagno è ridotta del 50% o per 3 giorni consecutivi.

Si deve, tra l'altro considerare che la Confederazione con decisione PAB - 04 ha ridotto il contributo dal 37,5% al 36,9% delle spese a partire dal 2008.

B) Politica cantonale dei rifiuti.

Le basi legali federali in materia sono date dalla legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA) del 1983, dalla legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) del 1991 e dall' Ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR) del 1990.

L' art. 3, cpv. 1 LPA si stabilisce che "...I Cantoni elaborano un piano di gestione dei rifiuti. In particolare determinano il loro fabbisogno di impianti per i rifiuti, evitano le sovra capacità e stabiliscono l'ubicazione."

L'art. 3 della OTR stabilisce che sono rifiuti urbani quelli che provengono dalle economie domestiche e da altri rifiuti analoghi.

Nell'art. 6 si prevede che i Cantoni si facciano carico della raccolta differenziata per il riciclo dei rifiuti solidi urbani; infine l'art. 11 fa carico ai Cantoni di bruciare in impianti idonei i rifiuti non riciclabili.

Le basi legali cantonali sono costituite dalla legge di applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque (LALIA) del 1975 e la nuova legge concernente l'istituzione dell'azienda

cantonale dei rifiuti (LACR) del 2004.

L'art. 68 della LALIA stabilisce che i Comuni devono organizzare per tutto il territorio la raccolta dei detriti solidi, mentre il successivo art. 69 prevede che i Comuni singolarmente o associati creino appositi impianti e discariche controllate la cui progettazione, esecuzione e gestione può essere affidata dal Consiglio di Stato a ditte private.

La massa dei rifiuti urbani in Ticino è pari al seguente carico:

1980

-

99.525 t.

1985

-

117.149 t.

1990

-

137.089 t.

1995

-

125.348 t.

2000

-

134.597 t.

2003

-

130.515 t.

Per l'organizzazione della raccolta per circa il 25% della popolazione cantonale sono previsti 12 Consorzi che raggruppano 143 Comuni, mentre per il restante 75% della popolazione i Comuni sono organizzati autonomamente

(situazione al 1999).

A tutt'oggi nel Cantone Ticino l'organizzazione dello smaltimento è garantita da tre organizzazioni (CNU - CIR - ESR) che operano in maniera autonoma nei comprensori di loro competenza. Le quantità di rifiuti urbani da eliminare sono fortemente aumentate negli anni '80, mentre dal 1990 sono in leggera diminuzione, aumentano al contrario i rifiuti urbani riciclabili.

Questa impostazione si basava sulla pianificazione cantonale elaborata nella metà degli anni '80 e consolidata in un preciso progetto nel maggio 1990, che prevedeva la realizzazione di due inceneritori, due discariche e l'ampliamento di una terza discarica.

Al momento del progetto si stimavano importanti tassi di crescita sia della popolazione che dell'economia e, pertanto, anche dei rifiuti:

1988 : previsione per il 2010 - 255.000 t.;

.

1992 : previsione per il 2010 - 170.000 t.;

.

2004 : previsione per il 2015 - 129.000 t.

Si è manifestata nella sua gravità l'incapacità degli esperti di effettuare una previsione esatta, fatto che ha coinvolto l'intero processo programmatorio.

Negli anni '80 - '90 viene a crearsi una situazione difficile e contraddittoria che non tocca l'organizzazione della raccolta, bensì l'organizzazione dell'eliminazione o smaltimento. Emerge un rapporto conflittuale pubblico - privato, con previsioni smentite e varie soluzioni ostacolate, anche a seguito delle innovazioni tecnologiche, mentre la sensibilità pubblica per le problematiche ambientali cresce a fronte della decisione federale per la chiusura entro il 2000 delle discariche.

Nel frattempo la "questione rifiuti" si politicizza, infatti nell'ottobre 1992 il Governo cantonale presenta la richiesta di un sussidio per 50 milioni di Frs al fine di costruire un nuovo forno a griglia (ESR), nell'aprile 1993 il Parlamento approva il credito, ma gruppi ed associazioni ambientaliste, unitamente alla Lega dei Ticinesi, lanciano un referendum contro la realizzazione dell'impianto. Il 6 giugno '93 il credito è respinto con votazione popolare dal 73% dei votanti.

Il referendum determina una svolta nella politica cantonale dei rifiuti mettendo in discussione la scelta di realizzare due impianti e l'uso della tecnologia di tipo tradizionale a favore di nuove tecnologie.

I nuovi orientamenti adottati dal Governo nell'autunno del 1993 prevedono la realizzazione in forma

privatistica di un unico impianto con una capacità di smaltimento di 150.000 t / anno, affiancata dalla costituzione di un'unica entità giuridica a livello cantonale con il compito, tra l'altro, di migliorare la politica della raccolta separata e del riciclaggio dei rifiuti.

Seguono nel 1994 la pubblicazione del bando di un concorso per la progettazione, costruzione ed esercizio di un impianto di termodistruzione, l'assegnazione alla ditta nel 1995 dell'incarico e l'istituzione nel 1997 da parte del Parlamento di un Ente cantonale dei rifiuti (ECR) con competenze pianificatorie di scelta ed ubicazione dell'impianto.

Il 29 giugno 1997 un nuovo referendum respinge la creazione dell'Ente ridando all'Esecutivo cantonale le competenze pianificatorie. Nel frattempo proseguono le trattative con il Consorzio Thermoselect SA/Badenwerk A G (ora Energie Baden - Wuttemberg A G), rispettivamente Thermoselect Ticino S A, per la progettazione, costruzione e gestione di un impianto di termodistruzione giungendo il 19/12/97 alla stipula dell'atto di concessione, questi è impugnato ed annullato in data 19/9/2000 dal Consiglio di Stato.

Vengono

presentati il 5/12/2000 dal Governo cantonale i nuovi orientamenti in materia di rifiuti che prevedono la realizzazione di un nuovo impianto cantonale, la costituzione di un Ente unico con compiti operativi e la rinuncia alla formula privata della gestione dell'impianto a favore di una gestione pubblica, in quanto attività monopolistica che non deve produrre utili, pertanto non adatta a società anonime.

Nel frattempo lo smaltimento dei rifiuti solidi prodotti in Ticino è stato oggetto di una trattativa che ha condotto ad un accordo con l'Ufficio federale ed i Cantoni di Zurigo e Turgovia, consistente nell'esportazione di un quantitativo di circa 50.000 t / anno oltre il Gottardo. Ma l'urgenza di una adeguata soluzione coinvolge anche lo smaltimento dei fanghi di depurazione delle acque a causa della precarietà del deposito in discarica e la vetustà dell'impianto di incenerimento.

Finalmente nel 2004 ha termine l'iter, iniziato nel 2002, per l'approvazione della nuova legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti

(LACR).

L' Azienda indipendente, dall'amministrazione dello Stato ha personalità giuridica propria di diritto pubblico, essa provvede allo smaltimento dei rifiuti urbani non riciclabili e a quelli assimilabili dell'intero Cantone, inoltre a costruire e gestire gli impianti necessari, assistere i Comuni nelle funzioni di loro competenza e fornire le informazioni e le consulenze necessarie in materia.

Sempre nel maggio del 2004

vi è una richiesta di credito a favore di ACR per 40.000.000 frs, destinati per la realizzazione di un nuovo impianto cantonale di termovalorizzazione dei rifiuti solidi urbani, con parallela concessione di un sussidio federale di 50.000.000 frs condizionati all'inizio dei lavori entro novembre 2006.

Nel corso del 2005 vi sono una serie di ricorsi, opposizioni e raccolta firme per il lancio di un referendum relativo alla proibizione dell'edificazione sul territorio del Cantone di impianti per lo smaltimento dei rifiuti sino al 2016 e la messa a frutto di questo periodo di moratoria per una politica di riciclaggio e di prevenzione, al fine di ridurre massicciamente il quantitativo di rifiuti da trasportare.

Dall'analisi di queste due politiche emergono chiaramente le problematicità della "messa in agenda" e della tempistica dagli esiti incerti in presenza di un sistema federale che dia spazio ad una forte democrazia diretta, in cui possano esprimersi i desideri e i timori dei cittadini.

L'articolazione istituzionale sul territorio con l'avvicinamento ai cittadini delle facoltà di scelta porta all'emergere della sindrome di

"Nimby", ossia opera ma lontano dal mio territorio, e a fenomeni di "Issue raising", aumento della posta in gioco e fuga in avanti, che allungano attraverso complicate contrattazioni i tempi delle decisioni. Un costo che tuttavia si deve essere pronti a pagare se si vuole ottenere una maggiore articolazione federale dell'impianto statale con una partecipazione diretta dei cittadini (come nel caso italiano della TAV).

Fonti

www.aziendarifiuti.ch

.

www.admin.ch

.

www.28incenitoribastano.ch

.

www.parlment.ch

<https://www.diritto.it/analisi-di-alcune-politiche-pubbliche-nel-sistema-federale-svizzero/>